

**Deliberazione n. 170/2014/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

**Adunanza del 7 luglio 2014**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 3/SEAUT/2014/QMIG e 4/SEZAUT/2014/QMIG;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010;

Vista la richiesta di parere formulata dai Comuni di Fontanellato e Soragna con nota del 21 novembre 2013, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il 13 gennaio 2014;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL;

Vista la deliberazione n. 95/2014/PAR con la quale questa Sezione aveva sospeso la pronuncia e rimesso le questioni prospettate con la richiesta di parere al Presidente della Corte ai fini di un eventuale deferimento alle Sezioni riunite o alla Sezione delle autonomie quali questioni di massima di particolare rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 15 maggio 2014 con la quale sono stati restituiti gli atti non essendo stati ritenuti i quesiti sollevati dalle Amministrazioni istanti questioni di massima di particolare rilevanza;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 30 dell'1 luglio 2014, con la quale la trattazione dei quesiti è stata nuovamente deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2014 il relatore Benedetta Cossu.

### **Premesso in fatto**

I Sindaci dei Comuni di Fontanellato e Soragna, in qualità di soci dell'Azienda di servizi alla persona - ASP "Distretto di Fidenza"- (d'ora in avanti ASP), hanno formulato alla Sezione un'articolata richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione ed il coordinamento tra disposizioni nazionali (art. 1, comma 557, 557-bis, l. n. 296/2006; art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 e s.m.i.; art. 114, comma 5-bis, TUEL) e regionali (art. 3, comma 2, l.r. n.

12/2013) in materia di vincoli alla spesa per il personale ed assunzionali applicabili alla predetta tipologia di enti.

Nelle premesse della richiesta di parere è stato riferito che l'ASP ha proposto ai comuni soci di passare dall'attuale modello gestionale, caratterizzato dalla compresenza di personale dipendente dalle IPAB estinte e di personale dipendente da società cooperative (c.d. gestione mista), ad un modello organizzativo caratterizzato da una gestione diretta dei servizi da parte dell'ASP. Il raggiungimento di tale risultato richiederebbe l'assunzione di 194 unità di personale di vario profilo e qualificazione professionale.

Si rappresenta, altresì, che tale mutamento organizzativo consentirebbe di conseguire i requisiti prescritti dalla direttiva regionale n. 514/2009 per ottenere l'accreditamento definitivo dei servizi socio-assistenziali.

Le ulteriori premesse sulle quali si fonda la richiesta di parere sono, secondo le prospettazioni dei comuni istanti, il minor costo di gestione rispetto all'organizzazione attuale fondata sulla cogestione tra personale ASP e personale dipendente da società cooperativa; il riconoscimento e rafforzamento della capacità assunzionale delle ASP per effetto dell'articolo 3, comma 2, l.r. n. 12/2013 ai sensi del quale, in ambito regionale, è stata estesa alle ASP *"la normativa vigente in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie"*; la circostanza che, ai sensi dell'art. 1, comma 557-bis, l. n. 296/2006, la spesa per il personale dell'ASP deve essere conteggiata nella spesa corrispondente di ciascun ente locale socio, solo se si tratta di personale trasferito, ma non, se si tratta di personale assunto direttamente dall'ASP.

Ciò premesso, si riportano qui di seguito i quesiti che gli enti rivolgono alla Sezione.

In particolare si chiede di conoscere se:

1. la deroga al regime vincolistico in materia di personale applicabile alle ASP (cfr. art. 3, comma 2, l.r. 12/2013) debba intendersi riferita esclusivamente all'autonomia assunzionale e di spesa dell'azienda, o debba intendersi estesa al quadro normativo generale in materia di contenimento della spesa di personale, con conseguente

esclusione dal novero dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 557-*bis*, l. n. 296/2006 ed influenza sull'aggregato di spesa per il personale degli enti soci dell'ASP;

2. la spesa per il personale proveniente dalle ex IPAB e assorbito dall'ASP debba essere conteggiata, pro-quota, tra le spese del personale dei comuni soci, anche in assenza di trasferimento volontario/delega di servizi/attività di cui sono titolari;

3. la spesa per il personale assunto direttamente dall'ASP in esecuzione della l.r. 12/2013 e finalizzato all'acquisizione dei requisiti per l'accreditamento dei servizi socio-assistenziali (casa protetta e centro diurno per anziani) ex IPAB debba essere conteggiata nella spesa del personale degli enti locali soci ASP;

4. la spesa per il personale trasferito, per effetto di apposita convenzione, ad ASP dall'AUSL – precedente gestore dei servizi sociali rivolti ai minori, adulti, famiglie, ed ai portatori di *handicap* – debba essere conteggiata nella spesa per il personale degli enti locali soci ASP;

5. la spesa per il personale ASP debba essere consolidata con la spesa: a) dei soli comuni che, prima della costituzione dell'azienda, esercitavano direttamente i servizi/attività oggetto di esplicito trasferimento in gestione alla stessa, con esclusione dei comuni nei quali tali servizi erano esercitati da un'IPAB, soggetto autonomo e svincolato dall'ente locale; b) di tutti i comuni, per le attività connesse a funzioni di titolarità comunale, anche se non effettivamente e direttamente esercitate prima della creazione della ASP; c) delle aziende AUSL per le attività a rilievo sanitario che fruiscono del finanziamento a carico del Fondo regionale per la non autosufficienza; d) di nessun ente pubblico, se attengono ad attività connesse a funzioni comunali, ma oggetto di assegnazione gestoria per disposizione di legge regionale;

6. ai fini del consolidamento tra la spesa di personale dell'ASP con quella dei Comuni soci debbano essere considerate anche le entrate proprie dell'azienda e se, quale parametro per il consolidamento, si debba applicare il

metodo delineato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 14/2011.

**Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.**

**1.** L'articolo 7, comma 8, l. n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

**2.** In relazione al primo profilo, si rammenta che, secondo l'interpretazione consolidata della giurisprudenza contabile (cfr. Sez. autonomie, atto di indirizzo interpretativo 27 aprile 2004, delibera 13/2007/SEZAUT; da ultimo, Sez. Reg. contr. Emilia- Romagna 17/2014 e precedenti di altre Sezioni regionali di controllo ivi indicati), i soggetti legittimati a formulare richieste di parere alla Corte dei conti sono solo quelli tassativamente elencati nell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003. Si rileva, altresì, che, nella recente deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4/2014/SEZAUT, è stata affrontata la questione della legittimazione a formulare richieste di parere in capo ai rappresentanti degli enti elencati nell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003 per l'individuazione di soluzioni interpretative relative ad interessi non direttamente afferenti l'ente, ma riguardanti enti od organismi partecipati. Nella predetta deliberazione è stato in proposito affermato che *"la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo- amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato"*.

E' sulla base di tale indirizzo interpretativo che la Sezione ritiene sussistente, nel caso in esame, il requisito di ammissibilità

soggettiva in quanto i Sindaci dei Comuni istanti hanno formulato la richiesta di parere in qualità di enti soci dell'ASP; pertanto, le soluzioni interpretative che verranno fornite serviranno ad orientare sia i medesimi enti richiedenti il parere, sia tutti gli altri che partecipano al suddetto organismo o ad altri organismi appartenenti alla medesima *species* nelle questioni relative al computo della spesa di personale operante presso l'ASP ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

**3.** Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 l. n. 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni ad essa tradizionalmente riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti*

*equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".*

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in sé e per sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito.

Tanto premesso, con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge in tema di vincoli assunzionali e di spesa imposti anche alle autonomie territoriali di fini di coordinamento della finanza pubblica (cfr., in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

#### **Nel merito**

**4.** Con deliberazione n. 95/2014/PAR questa Sezione regionale di controllo, ritenendo che i quesiti posti con la richiesta di parere in esame configurassero questioni di particolare rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012, aveva rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti ai fini della valutazione circa il deferimento delle questioni prospettate dagli enti istanti alle Sezioni riunite o alla Sezione delle autonomie per l'adozione di una delibera di orientamento generale.

Tale prospettazione non è stata condivisa anche in considerazione della non uniformità della disciplina e del regime giuridico previsto dalle varie legislazioni regionali di riferimento per le ASP; pertanto, gli atti sono stati nuovamente rimessi a questa Sezione regionale che è chiamata ad esprimere il proprio parere, essendo stata, con la deliberazione sopra richiamata, sospesa ogni decisione in merito.

**5.** La trattazione dei quesiti prospettati dai Comuni di Fontanellato e Soragna deve essere preceduta dalla ricostruzione del quadro normativo in materia di vincoli alle assunzioni ed alla spesa di personale applicabile agli organismi partecipati dagli enti locali (aziende speciali, istituzioni e società).

Giova premettere che tale disciplina, originariamente contenuta nell'articolo 114, comma 5 *bis*, TUEL (comma introdotto dall'articolo 25, comma 2, lett. a, d.l. 1/2012, conv. dalla l. n. 27/2012) ha subito una prima modifica legislativa (cfr. art. 1, comma 557, l.n. 147/2013) nelle more della presentazione della richiesta di parere e del suo inoltro, tramite il Cal a questa Sezione regionale di controllo ed una seconda e più recente modifica (cfr. art. 4, comma 12 *bis*, d.l. n. 66/2014 conv. in l. 89/2014), dopo la restituzione degli atti da parte del Presidente della Corte dei conti a seguito del deferimento delle questioni poste con la richiesta di parere in esame e prima dell'adozione della pronuncia definitiva da parte di questa Sezione.

Infine, l'ancor più recente decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 - recante "*Misure urgenti per la semplificazione e trasparenza amministrativa e per l'efficienza negli uffici giudiziari*", pubblicato in G.U.- Serie generale n. 144 del 24 giugno 2014 in fase di conversione - all'articolo 3, comma 5, contiene nuove disposizioni in materia di assunzioni e spesa di personale per le regioni e gli enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno di cui di dirà tra breve.

**5.1.** Il primo intervento normativo cui si è fatto poc'anzi cenno è contenuto nell'articolo 1, comma 557, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), disposizione mediante la quale è stata modificata la disciplina che regola i rapporti tra ente locale ed organismi partecipati (aziende speciali, istituzioni, società), già contenuta nell'articolo 114, comma 5 *bis*, TUEL.

La disposizione in parola assoggettava le aziende speciali e le istituzioni alla disciplina prevista per le amministrazioni di riferimento in tema di *"divieti o limitazioni alle assunzioni di personale"* (i.e. art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008), di *"obbligo di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria"* (i.e. art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010), oltre che alle disposizioni sul patto di stabilità interno ed al codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 163/2006.

L'articolo 1, comma 557, l.n. 147/2013 - nel sostituire il comma *2-bis* dell'articolo 18, d.l. n. 112/2008, rubricato *"Reclutamento del personale delle società pubbliche"* - ha confermato l'applicazione sia le disposizioni recanti *"divieti o limitazioni alle assunzioni di personale"* sia quelle recanti *"obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria"*; viceversa, sono venuti meno sia l'obbligo di rispettare la disciplina in tema di patto di stabilità interno, sia quella in tema di codice dei contratti pubblici.

Rilevanti novità sono state introdotte dalla richiamata disposizione per il regime delle esclusioni e/o deroghe applicabili alle società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica (quarto periodo comma 557) e alle aziende speciali ed istituzioni che operano in settori c.d. sensibili (ultimo periodo comma 557).

Rispetto alla previgente disciplina (art. 114, comma *5-bis*, TUEL) nella quale era stata prevista un'esclusione dal regime vincolistico in materia di assunzioni e spesa di personale applicabile *ex se* per le aziende speciali e per le istituzioni che operano nei settori socio-assistenziali, educativi, culturali e per le farmacie, nell'articolo 1, comma 557, ultimo periodo, l. n. 147/2013 era stata esclusa ogni forma di automatismo.

Era stato, infatti, previsto che ciascun ente locale, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale di cui agli artt. 1, comma 557, l. n. 296/2006 e 76, comma 7, d. l. n. 112/2008 e s.m.i., potesse *"escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici, e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie"*.

Ulteriore elemento di novità rispetto alla formulazione della norma contenuta nel comma 5-*bis* dell'art. 114 TUEL era rappresentato dalla possibilità di estendere il regime derogatorio in materia di assunzione di nuovo personale anche agli organismi che gestiscono servizi alla persona (ex IPAB).

In proposito la Sezione ritiene che l'espressione "ex IPAB" utilizzata dal legislatore debba intendersi riferita agli enti ad esse succeduti *ex lege*, rappresentati dalle Aziende pubbliche di servizi alla persona (per la successione *ex lege* tra IPAB e ASP cfr., in ambito statale, art. 10 l. n. 328/2000 e d.lgs. n. 207/2000 e, in ambito regionale, art. 22 e ss. l.r. 2/2003).

Infine, il comma 558 dell'articolo 1 della l. n. 147/2013, nel modificare l'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 e s.m.i., aveva previsto che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (e, quindi, anche gli enti locali) dovessero computare, ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale, anche le spese di personale sostenute dalle aziende speciali ed istituzioni.

**5.2.** La seconda, e più recente, modifica alla disciplina in materia di vincoli alle assunzioni e alle spese di personale delle aziende speciali, istituzioni, e società partecipate dalle amministrazioni locali, oltre che ex IPAB e farmacie operanti in settori c.d. sensibili (socio-assistenziali, educativi, scolastici, e per l'infanzia, culturali e alla persona) è contenuta nell'articolo 4, comma 12 *bis* del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89 che ha interamente sostituito l'articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008, così come in precedenza modificato dall'articolo 1, comma 557, l.n. 147/2013.

Tale disposizione prevede espressamente che *"le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine, l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di*

*contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni, e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso di contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1 gennaio 2014. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".*

Dal raffronto tra la vecchia e la nuova formulazione della norma contenuta nell'articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 emerge che:

- a) i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica;
- b) i predetti organismi sono tenuti a rispettare il "principio di riduzione dei costi del personale", da perseguire attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale;
- c) il perseguimento di tale obiettivo viene assicurato mediante l'adozione da parte dell'amministrazione di riferimento di un proprio atto di indirizzo che definisce, per ciascuno degli organismi indicati sub a), specifici criteri e modalità di attuazione i cui contenuti vengono recepiti in propri provvedimenti da parte degli stessi soggetti destinatari dell'atto di indirizzo;
- d) le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai predetti limiti, essendo comunque tenute a rispettare

l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati.

**5.3.** Come in precedenza accennato, l'articolo 3, comma 5, del recentissimo decreto-legge n. 90/2014 (in fase di conversione) ha modificato la disciplina applicabile alle regioni ed agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno nella materia *de qua* prevedendo che:

- a) negli anni 2014 e 2015 le assunzioni di personale a tempo indeterminato possono avvenire nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente;
- b) nel 2016 e 2017 la facoltà assunzionale è fissata nella misura del 80% e, a decorrere dal 2018, nella misura del 100%;
- c) rimangono in vigore le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 *bis* e 557 *ter*, l.n. 296/2006, mentre viene abrogato l'articolo 76, comma 7, d.l.n. 112/2008 che regola(va) il rapporto di incidenza tra spesa per il personale e spesa corrente ai fini delle nuove capacità assunzionali degli enti locali sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno;
- d) gli enti locali coordinano le politiche assunzionali dei soggetti indicati dall'articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 (i.e. aziende speciali, istituzioni, società partecipate locali totali o di controllo) "*al fini di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti*".

**6.** Premesso nei termini sopra descritti il quadro legislativo di riferimento oggetto di numerosi interventi di modifica da parte del legislatore statale tali da non renderlo stabile, nè definitivamente certo, è possibile ora passare ad esaminare la questione preliminare posta dai Comuni istanti nella richiesta di parere in esame.

**6.1.** Trattasi del coordinamento tra la disposizione di fonte statale contenente la disciplina in materia di assunzioni e spesa di personale per le aziende speciali, istituzioni e società partecipate (art. 18, comma 2 *bis*, d.l.n. 112/2008, come modificato dall'articolo 4, comma 12 *bis*, d.l.n. 66/2014 e art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014, sesto periodo) e la disposizione di fonte regionale costituita dall'articolo 3, comma 2, l. n. 12/2013.

Come già rilevato, la disciplina in vigore a decorrere dal 23 giugno 2014 (data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della

legge di conversione del decreto legge n. 66/2014) contenuta nel riformulato articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 non impone più la diretta ed immediata applicazione delle disposizioni che limitano le assunzioni ed la spesa di personale prevista per le amministrazioni di riferimento, ma prevede il rispetto del "principio di riduzione dei costi del personale", da perseguire mediante il contenimento degli oneri contrattuali e delle nuove assunzioni da definire, per ciascun organismo partecipato, con un atto di indirizzo da parte dell'amministrazione di riferimento e con un successivo provvedimento di adeguamento da parte dello stesso organismo partecipato.

Per quanto riguarda il regime applicabile alle aziende speciali ed istituzioni che operano in settori c.d. sensibili (servizi socio-assistenziali, educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona ex IPAB, farmacie) la nuova formulazione dell'articolo 18, comma 2 bis, d.l. 112/2008 esclude i predetti organismi dal rispetto del principio di riduzione dei costi del personale, assoggettandoli all'obbligo del mantenimento di un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati.

La disposizione di fonte regionale contenuta nell'articolo 3, comma 2, l.n. 12/2013, stabilisce che alle ASP si applicano *"le norme valevoli per l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..., nonché le disposizioni statali e regionali in materia di finanza pubblica ed i principi di contenimento della spesa..."*; è inoltre stabilito che *"al fine di assicurare coerenza tra le misure dell'ordinamento statale e le competenze regionali sulla regolamentazione delle forme di gestione dei servizi sociali, socio-sanitari e educativi, la normativa vigente stabilita in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali, e farmacie e volta a garantirne la continuità dei servizi nello svolgimento del ruolo, si applica anche alle ASP"*.

La Sezione ritiene che la disciplina di fonte regionale contenuta nell'articolo 3, comma 2, l.r. 12/2013 non sia più coerente con le recenti modifiche normative introdotte in ambito statale dall'articolo 4, comma 12 *bis*, d.l. n. 66/2014 e dall'articolo 3,

comma 5, d.l. n. 90/2014 in quanto tali disposizioni non prevedono più l'applicabilità alle aziende speciali, istituzioni e società controllate del regime previsto per le amministrazioni di riferimento in materia di vincoli alle assunzioni ed alla spesa di personale, né tantomeno è più prevista una disciplina derogatoria per gli enti che operano in settori sensibili (tra i quali sono ricomprese le ASP), se non nel senso che i predetti enti sono tenuti a rispettare il principio della coerenza tra il livello dei costi del personale e la quantità dei servizi erogati.

**6.2** Un ulteriore profilo di non perfetta coerenza tra le disposizioni statali (cfr., in particolare, art. 3, comma 5, d.l.n. 90/2014; art. 11 d.lgs. n. 207/2001) e regionali in materia di spesa di personale e disciplina dell'aziende pubbliche dei servizi alla persona (cfr. l.r. 2/2003 e 12/2013) è costituito dalla qualificazione di tali enti come *"enti pubblici non economici locali"* (art. 3, comma 1, l.r. n. 12/2013) e dall'applicabilità delle *"norme valevoli per l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (...)"* nonché delle *"disposizioni statali e regionali in materia di finanza pubblica"* e dei *"principi di contenimento della spesa (...)"*.

La qualificazione delle ASP operanti nel territorio della Regione Emilia-Romagna come enti pubblici non economici e la conseguente applicabilità del d.lgs. n. 165/2001 anche per quel che riguarda la disciplina del rapporto di lavoro con il personale dipendente, che assumerebbe lo status di dipendente pubblico, non sembra, ad avviso della Sezione, coerente con la previsione contenuta nell'articolo 11 d.lgs. n. 207/2001 (decreto delegato adottato dal legislatore statale in attuazione della legge-quadro n. 328/2000 in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali) ai sensi del quale la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente dalle ASP è di natura privatistica.

Ciò nonostante, la Sezione ritiene che, attraverso una lettura costituzionalmente orientata della disciplina vigente in ambito regionale sopra richiamata, si possa giungere a ritenere che, ai soli fini dell'applicazione delle norme in materia di coordinamento della finanza pubblica, quali sono le disposizioni che impongono limitazioni alle assunzioni ed alla spesa per il personale (cfr. Corte cost. 148/2012; 108/2011; 161/2012), non operi la locuzione che

qualifica le ASP della Regione Emilia-Romagna come enti pubblici non economici, contenuta nell'articolo 3, comma 1, l.r.n. 12/2013, con la conseguenza che l'ente locale socio non dovrà computare nella propria spesa di personale la quota relativa al personale assunto dall'ASP o transitato da altri enti (ex IPAB o AUSL) per il quale sussiste un rapporto di lavoro privatistico.

**7.** Passando, infine, ai quesiti posti dai Comuni istanti, la Sezione osserva che la loro trattazione deve tenere conto delle novità introdotte dall'articolo 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 (in fase di conversione in legge, ma in vigore dal 25 giugno 2014) in tema di riflessi sull'ente locale socio della spesa di personale degli organismi partecipati. Tali novità, come già rilevato al punto 5.3, lett. c), della presente deliberazione, consistono nella conferma delle disposizioni di cui ai commi 557, 557 *bis* e 557 *ter* dell'art. 1 l.n. 296/2006 e nella contestuale abrogazione dell'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008.

Ciò premesso e tenuto conto di quanto evidenziato nel paragrafo 6.2 della presente deliberazione, la Sezione ritiene che i Comuni istanti debbano computare nella propria spesa di personale la quota relativa al personale occupato presso l'ASP solo ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557 *bis*, l.cit. ai sensi del quale *"ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute ..... per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*.

Viceversa, non si dovrà procedere a nessun'altra tipologia di consolidamento diversa da quella appena descritta, essendo stata abrogata la disposizione normativa (art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008) che imponeva agli enti locali di computare nella propria spesa di personale (da mettere in rapporto con la spesa corrente ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale) anche la spesa del personale delle proprie società partecipate, aziende speciali ed istituzioni.

I predetti organismi che operano in settori c.d. sensibili (nei quali rientrano anche le ASP) dovranno, comunque, attenersi al principio fissato nel novellato art. 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008

che impone coerenza tra il livello dei costi del personale e la quantità dei servizi erogati.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sui quesiti riportati nella parte in fatto nei termini di cui in motivazione.

**Ordina**

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione –solo in formato elettronico - ai Sindaci dei Comuni di Fontanellato e Soragna ed al Presidente delle Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 7 luglio 2014.

Il Presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 7 luglio 2014.  
Il Direttore di segreteria  
f.to (*Rossella Broccoli*)